

ECLI:NL:RBOVE:2016:770

Instantie	Rechtbank Overijssel
Datum uitspraak	08-03-2016
Datum publicatie	08-03-2016
Zaaknummer	AWB 16/551
Rechtsgebieden	Bestuursrecht Bestuursprocesrecht
Bijzondere kenmerken	Voorlopige voorziening
Inhoudsindicatie	Oldenzaal houdt 5 stembureaus voor het raadgevend referendum over de goedkeuring van het Associatieverdrag tussen de EU en de Oekraïne op 6 april. De rechtbank Overijssel oordeelt dat de gemeente dat besluit in redelijkheid heeft genomen. Stichting GeenPeil en een inwoner van Oldenzaal waren het niet eens met het besluit van de gemeente en stapten naar de rechter. Zij eisten dat er 17 stembureaus moesten komen, net zoveel als bij de Tweede Kamerverkiezingen.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

RECHTBANK OVERIJSSSEL

Zittingsplaats Zwolle

Bestuursrecht

zaaknummer: AWB 16/551

uitspraak van de voorzieningenrechter op het verzoek om voorlopige voorziening in de zaak tussen

Stichting GeenPeil, te Amsterdam, verzoekster,
gemachtigde: mr. H.B.F. Dreijer,

en

het college van burgemeester en wethouders van Oldenzaal, verweerder,
gemachtigde: E. Slot.

Procesverloop

Tijdens verweerders collegevergadering d.d. 15 december 2015 heeft verweerder ten behoeve van het Raadgevend referendum besloten een aantal stembureaus in te stellen en een aantal verkiezingsborden te plaatsen. Verzoekster heeft daartegen op 24 februari 2016 bezwaar gemaakt.

Verzoekster heeft de voorzieningenrechter voorts op 23 februari 2016 verzocht om een voorlopige voorziening te treffen. Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 3 maart 2016. Verzoekster heeft zich laten vertegenwoordigen door haar gemachtigde. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigde, bijgestaan door [naam] .

Overwegingen

1. Het oordeel van de voorzieningenrechter heeft een voorlopig karakter en bindt de rechtbank in een (eventueel) bodemgeding niet.
2. Op 6 april 2016 zal nationaal het (eerste) landelijk Raadgevend referendum, inzake de goedkeuring van de Associatieovereenkomst tussen Oekraïne en de Europese Unie (verder: het referendum), worden gehouden. De praktische uitvoering van dit referendum is door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties neergelegd bij de gemeenten.

Bij het besluit van 15 december 2015 heeft verweerder in het kader van die uitvoering onder meer besloten om voor het referendum in zijn gemeente vijf stembureaus in te stellen en per wijk een aanplakbord te plaatsen. Dit besluit is op 2 februari 2016 gepubliceerd. Op 23 februari 2016 heeft verweerder voorts bekend gemaakt dat de stembureaus voor het referendum in Oldenzaal worden ingesteld op de adressen:

- Stadhuis, Ganzenmarkt 1 (Centrum),
- Breedwijks, Helmichtstraat 42b (Zuid-Berghuizen),
- Zonnestraal, Johanna van Burenlaan 4 (De Thij),
- Voetbalvereniging De Esch, Operalaan 100 (De Essen), en
- Blikpunt, Operalaan 150 (De Graven es).

Voorts heeft verweerder daarbij medegedeeld dat al deze stembureaus voor alle kiezers, ook voor mindervaliden, goed toegankelijk zijn.

3. Het verzoek om een voorlopige voorziening strekt er toe om voor het referendum, in afwachting van verweerders beslissing op het door verzoekster ingediende bezwaar:
 - evenzoveel stembureaus in te stellen en aanplakborden te plaatsen als in verweerders gemeente gebruikelijk is voor de verkiezing van de gemeenteraad, de Tweede Kamer of het Europese Parlement, dan wel
 - in goede justitie het aantal stembureaus en aanplakborden te bepalen.
- 4.1 Ingevolge artikel 8:81, eerste lid van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) kan de voorzieningenrechter van de bestuursrechter die bevoegd is of kan worden in de hoofdzaak, indien tegen een besluit bij de bestuursrechter beroep is ingesteld dan wel, voorafgaand aan een mogelijk beroep bij de bestuursrechter, bezwaar is gemaakt of administratief beroep is ingesteld, op verzoek

een voorlopige voorziening treffen indien onverwijlde spoed, gelet op de betrokken belangen, dat vereist.

4.2 Gelet hierop dient de voorzieningenrechter vooraleerst te beoordelen of het verzoek om een voorlopige voorziening zich richt tegen een besluit als bedoeld in de Awb.

De voorzieningenrechter overweegt daartoe het volgende.

Ingevolge artikel 1:3, eerste lid van de Awb wordt onder besluit verstaan: een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling.

Aanplakborden

Naar het voorlopig oordeel van de voorzieningenrechter kan verweerdere beslissing om per wijk één aanplakbord te plaatsen niet als een besluit in de zin van de Awb worden aangemerkt.

Verweerder heeft bij besluit van 15 oktober 2013 uit hoofde van artikel 2:42, vierde lid van de Algemene plaatselijke verordening van Oldenzaal reeds twaalf locaties in Oldenzaal aangewezen voor het aanbrengen van meningsuitingen en bekendmakingen gedurende een verkiezingsperiode. Het plaatsen van een aanplakbord op een aantal daarvan strekt als zodanig niet tot het in het leven roepen van enig rechtsgevolg, maar betreft een feitelijke handeling waarmee het uitdragen van meningsuitingen en bekendmakingen concreet gestalte krijgt. Verweerdere beslissing om per wijk één aanplakbord te plaatsen is dan ook niet gericht op enig publiekrechtelijk rechtsgevolg.

Tegen een feitelijke handeling staat niet de mogelijkheid van bezwaar open, zodat verzoeksters bezwaar tegen verweerdere dienaangaande beslissing naar verwachting niet-ontvankelijk zal worden verklaard. Het verzoek om ten aanzien daarvan een voorlopige voorziening te treffen moet dan ook worden afgewezen.

Stembureaus

Naar het voorlopig oordeel van de voorzieningenrechter kan verweerdere beslissing om een aantal stembureaus in te stellen wel als een besluit in de zin van de Awb worden aangemerkt.

Die instelling stoelt immers op een wettelijke grondslag, waarmee als rechtsgevolg is beoogd een drager van subjectieve rechten en plichten (een rechtssubject) in het leven te roepen, waarop op de dag van het referendum de normen van de Kieswet, de Wet raadgevend referendum (Wrr) en het Besluit raadgevend referendum (Brr) van toepassing zijn. Het besluit daartoe behelst derhalve een publiekrechtelijke rechtshandeling.

Het bepaalde in artikel 8:4, vierde lid, aanhef en onder c van de Awb staat daaraan niet in de weg. Die bepaling ziet immers op besluiten:

- bij een referendum op grond van de Wet raadgevend referendum inzake het verloop van de stemming en de stemopneming,
- van het stembureau, het hoofdstembureau en de burgemeester inzake de vaststelling van de uitkomsten van de stemming bij een referendum en
- van de referendumcommissie tot vaststelling van de datum waarop een referendum wordt gehouden.

Een besluit van een college van burgemeester en wethouders tot instellen van een stembureau valt daar niet onder.

Tegen verweerdere beslissing om een aantal stembureaus in te stellen staat dan ook de mogelijkheid van bezwaar en beroep open.

Verzoeksters bezwaar tegen verweerders dienaangaande beslissing zal dan ook naar verwachting door verweerder ontvankelijk worden geacht en ten materiële worden heroverwogen, zodat het verzoek om een voorlopige voorziening niet reeds op formele gronden dient te worden afgewezen.

4.3 Voorts dient de voorzieningenrechter te beoordelen of verzoekster als belanghebbende in de zin van de Awb kan worden aangemerkt.

Daartoe overweegt de voorzieningenrechter het volgende.

Ingevolge artikel 8:1 van de Awb kan een belanghebbende tegen een besluit beroep instellen bij de bestuursrechter.

Ingevolge artikel 1:2, derde lid van de Awb worden ten aanzien van rechtspersonen als hun belangen mede beschouwd, de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen.

Onder verwijzing naar de doelstellingen van verzoekster als vastgesteld in haar oprichtingsakte van 31 december 2015 oordeelt de voorzieningenrechter dat verzoekster als belanghebbende in de zin van artikel 1:2, derde lid van de Awb dient te worden aangemerkt. Dat die oprichtingsakte dateert van na het bestreden besluit doet daar naar het oordeel van de voorzieningenrechter niet aan af. Verzoeksters belang bestond immers reeds ten tijde van de publicatie van verweerders besluit op 2 februari 2016.

4.4 Vervolgens dient de voorzieningenrechter te beoordelen of verzoekster een spoedeisend belang heeft bij het treffen van een voorlopige voorziening.

Daartoe overweegt de voorzieningenrechter het volgende.

Tot het treffen van een voorziening bestaat in het algemeen slechts aanleiding indien op grond van de beschikbare gegevens moet worden geoordeeld, dat voor degene die om een voorlopige voorziening verzoekt het uit het bestreden besluit voortkomend nadeel zonder die voorziening onevenredig is in verhouding tot het met dat besluit te dienen belang. Als aanstonds moet worden geconcludeerd dat de verzoeker zonder onevenredig nadeel een beslissing in de hoofdzaak (in het onderhavige geval de beslissing op bezwaar) kan afwachten, dan dient het onderhavige verzoek om een voorlopige voorziening reeds op die grond te worden afgewezen en komt de voorzieningenrechter aan een verdere belangenweging als bedoeld in artikel 8:81 van de Awb niet toe.

Verzoekster stelt kort samengevat dat zij verweerders beslissing op het door haar ingediende bezwaar tegen het besluit van 15 december 2015 niet zonder onevenredig nadeel kan afwachten. Daartoe wijst zij op de voorbereidingen die voorafgaand aan het referendum dienen plaats te vinden, waarvan met name het moment waarop de stempassen worden vervaardigd. De stempassen, met daarop de locaties van de stemlokalen en de naam van de kiesgerechtigde, worden rond 22 februari 2016 (de peildatum voor de vaststelling van het actieve kiesrecht) bij de drukker aangeboden. Als deze eenmaal bij de drukker liggen, dan is zo stelt verzoekster een vrijwel onomkeerbare situatie ontstaan. Gegrondverklaring van haar bezwaar acht verzoekster dan illusoir. Ter zitting heeft verweerder bevestigd, dat de kiezersgegevens voor het maken van de stempassen en het aangeven van de locaties van de dichtstbijzijnde stembureaus reeds naar de drukker zijn verzonden, en dat terughalen daarvan niet mogelijk is zonder het stemproces te verstoren. De onomkeerbare situatie waar verzoekster voor vreest, is zo stelt verweerder reeds ontstaan zodat er geen spoedeisend belang meer is. De voorzieningenrechter kent aan deze stellingen geen gewicht toe.

Uit artikel 10, eerste lid van het Brr volgt immers, dat de burgemeester de adressen en de openingstijden van de stemlokalen en de adressen en de zittingstijden van de mobiele stembureaus uiterlijk op de vierde dag voor de stemming ter openbare kennis brengt. Ter zitting is zijdens verweerder desgevraagd te kennen gegeven, dat het tot dat moment in theorie mogelijk is, om meer

stembureaus in te stellen en de adressen daarvan alsnog bekend te maken.

Naar het oordeel van de voorzieningenrechter kan verzoekster daarmee een spoedeisend belang bij het treffen van een voorlopige voorziening niet worden ontzegd.

- 5.1 Nu verzoekster een spoedeisend belang heeft bij het treffen van een voorlopige voorziening, dient verder te worden beoordeeld of uit verweerders besluit om vijf stembureaus in te stellen een nadeel voortvloeit, dat behoort te worden voorkomen door het treffen van een voorlopige voorziening. Die vraag is in belangrijke mate mede afhankelijk van een voorlopig oordeel omtrent de vraag of het bestreden besluit in een eventuele hoofdzaak al dan niet voor vernietiging in aanmerking zou komen.

De voorzieningenrechter oordeelt dienaangaande als volgt.

- 5.2 De voorzieningenrechter overweegt in dit verband vooraleerst dat het door verzoekster ingediende verzoek om:

- evenzoveel stembureaus in te stellen als in verweerders gemeente gebruikelijk is voor de verkiezing van de gemeenteraad, de Tweede Kamer of het Europese Parlement, dan wel
- in goede justitie het aantal stembureaus te bepalen,

als zodanig niet als een voorlopige maatregel is te bestempelen. Het referendum over de goedkeuring van de Associatieovereenkomst tussen Oekraïne en de Europese Unie vindt immers slechts eenmalig plaats, zodat inwilliging van het verzoek gelet op het feit dat deze reeds op 6 april 2016 zal plaats vinden een definitief karakter heeft. Het treffen van een maatregel zal dan ook onomkeerbare gevolgen hebben.

Tot het treffen van zo een onomkeerbare maatregel bestaat alleen aanleiding als van het bestreden besluit gezegd moet worden dat het uit de wereld van het recht geschrapt moet worden. De voorzieningenrechter zal toetsen of zich een dergelijke situatie hier voordoet.

- 5.3 In het verweerschrift heeft verweerder de grondslag van het besluit van 15 december 2015 aangevuld. De voorzieningenrechter ziet hierin geen grond voor de conclusie dat verweerders besluit wegens strijd met het bepaalde in artikel 3:46 van de Awb in bezwaar naar verwachting reeds niet in stand zal blijven. Naar vaste rechtspraak is het verweerder immers toegestaan om de motivering van het besluit in het kader van de heroverweging in bezwaar te wijzigen. De voorzieningenrechter gaat bij de verdere beoordeling dan ook uit van het besluit van 15 december 2015 met inbegrip van deze aanvullende motivering.

- 5.4 Artikel 24, eerste lid van de Wrr bepaalt, dat burgemeester en wethouders in de gemeente één of meer stembureaus instellen.

Uit de bewoordingen van deze bepaling moet worden afgeleid dat verweerder een grote mate van beoordelingsvrijheid toekomt bij de beantwoording van de vraag hoeveel en op welke locatie stembureaus voor het referendum worden ingesteld.

De voorzieningenrechter dient het oordeel van verweerder hierin dan ook terughoudend te toetsen en te beoordelen of verweerder in redelijkheid heeft kunnen beslissen om voor het referendum op de vijf gekozen locaties stembureaus in te stellen.

- 5.5 Naar het voorlopige oordeel van de voorzieningenrechter kan niet worden gezegd dat verweerder niet in redelijkheid heeft kunnen beslissen om in Oldenzaal vijf stembureaus in te stellen.

Daartoe overweegt de voorzieningenrechter dat verzoekster onvoldoende heeft weerlegd, dat het stemming bij het referendum eenvoudiger verloopt dan de stemming voor bijvoorbeeld de verkiezing van de Tweede-Kamer of het Europese Parlement, waarbij op een groot aantal aan politieke partijen verbonden personen dient te worden gestemd. Bij het referendum kan immers uitsluitend met ja of

nee worden gestemd. Doordat het stemmen zelf als gevolg daarvan minder tijd vergt kan een voor het referendum ingesteld stembureau in dezelfde openingstijden meer kiesgerechtigden ontvangen en de stemmen zonder in te boeten op de snelheid waarbinnen de uitslag van het referendum bekend moet worden gemaakt sneller verwerken. De voorzieningenrechter acht de overweging van verweerder dat gelet hierop met minder stembureaus hetzelfde resultaat wordt bereikt, mede gelet op het kostenaspect en verweerders budget daarvoor, niet onredelijk.

Verzoeksters stelling dat op grond van actueel onderzoek door EenVandaag moet worden geconcludeerd dat een opkomst kan worden verwacht van rond de 53% of meer, zodat de instelling van slechts vijf stembureaus het democratisch proces verstoort, volgt de voorzieningenrechter niet. In bedoeld onderzoek wordt daarbij immers benadrukt dat de groep ondervraagden, bestaande uit 27.000 leden van het opiniepanel van EenVandaag een verhoogde politieke en maatschappelijke belangstelling hebben en eerder geneigd zijn om te gaan stemmen dan personen die daarvan geen lid zijn. Daarmee rekening houdend acht de betreffende onderzoeker het aannemelijk dat de grens van 30% wordt gehaald. Verzoekster heeft verweerders verwachting dat het opkomstpercentage voor het referendum lager zal zijn dan bij eerdere verkiezingen dan ook onvoldoende weerlegd.

Voor zover toetsing van verweerders besluit aan artikel 29 van het Gehandicaptenverdrag van de Verenigde Naties dan wel de artikelen 10 en 14 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden al aan de orde is, oordeelt de voorzieningenrechter voorts dat verzoekster onvoldoende heeft onderbouwd dat verweerders besluit om vijf stembureaus in te stellen daarmee in strijd moet worden geacht. De voorzieningenrechter laat daartoe wegen dat verweerder anders dan verzoekster meent voor het instellen van stembureaus niet gehouden is om ouderen- en gehandicaptenorganisaties om advies te vragen. Voorts kan niet worden gezegd, dat bij de instelling van de stembureaus met de belangen van ouderen, gehandicapten en mensen die slecht ter been zijn geen rekening is gehouden. Onweersproken is immers dat alle ingestelde stembureaus voor die categorie kiesgerechtigden bereikbaar en toegankelijk zijn. Voorts is inherent aan het verkiezingsproces dat kiesgerechtigden, die desondanks om welke reden dan ook niet naar het stembureau kunnen gaan, bij volmacht kunnen stemmen. Dat zij onevenredig hard in hun stemrecht worden getroffen volgt de voorzieningenrechter dan ook niet.

Naar het voorlopig oordeel van de voorzieningenrechter is verweerders besluit om vijf stembureaus in te stellen - anders dan verzoekster stelt niet in strijd met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

6. De voorzieningenrechter komt tot de conclusie dat verweerders besluit niet zodanig onrechtmatig is, dat dat besluit niet mag blijven bestaan. Verweerders besluit zal aldus naar verwachting in bezwaar in stand blijven. Er bestaat voor toewijzing van de gevraagde onomkeerbare voorlopige voorziening geen grond. Het verzoek daartoe wordt dan ook afgewezen.

7. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De voorzieningenrechter wijst het verzoek om voorlopige voorziening af.

Deze uitspraak is gedaan door mr. W.J.B. Cornelissen, voorzieningenrechter, in aanwezigheid van R.K. Witteveen, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op

griffier voorzieningenrechter

Afschrift verzonden aan partijen op:

Rechtsmiddel

Tegen deze uitspraak staat geen rechtsmiddel open.